

ロシア連邦憲法の概要

UENO Toshihiko, Professor of Russian Politics
Department of Russian Language and Studies, Faculty of Foreign Studies, Sophia University
e-mail: uenot@mc.newweb.ne.jp; URL: <http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html>

1. 連邦制

1.1. 連邦制の構造

第5条

第1項 ロシア連邦の同権の連邦構成主体である共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区からなる。

第2項 共和国（国家）は自らの憲法および法令を有する。辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区は自らの憲章および法令を有する。

第3項 ロシア連邦の連邦体制は、その国家的一体性、国家権力システムの統一性、ロシア連邦の国家権力諸機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力諸機関とのあいだの管轄および権限の区分、ならびにロシア連邦の諸民族の同権および自決に基礎をおく。

第65条

第1項 ロシア連邦の89連邦構成主体（21共和国、6辺区、49州、2連邦的意義を有する市、1自治州、10自治管区）の名称を列挙

1.1.1. 非対称的連邦制

連邦構成主体が、民族的構成体（共和国、自治州、自治管区）と地域的構成体（辺区、州、連邦的意義を有する市）との混合

1.1.2. 連邦構成主体の同権

1.2. 連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分

第11条

第3項 ロシア連邦の国家権力諸機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力諸機関とのあいだの管轄事項および権限の区分は、本憲法、ならびに管轄事項と権限の区分についての連邦条約およびその他の条約によって行われる。

第71条 ロシア連邦の管轄事項の列挙

第72条 ロシア連邦と連邦構成主体との共同管轄事項の列挙

第76条

第1項 ロシア連邦の管轄事項に関しては、ロシア連邦の全領土において直接的な効力を有する連邦の憲法的法律および連邦法が採択される。

第2項 ロシア連邦と連邦構成主体との共同管轄事項に関しては、連邦法ならびに連邦法に従って採択されるロシア連邦の連邦構成主体の法律およびその他の規範的法令が公布される。

1.2.1. 管轄事項と権限の区分の原則的規定と調整の可能性

第71条および第72条において、連邦の管轄事項と、連邦と連邦構成主体との共同管轄事項が規定されているが、第11条第3項にあるように、連邦条約などにより個別調整が、また第76条にあるように、

連邦の憲法的法律および連邦法によって、具体的な規定が、可能となっている。

1.3. 連邦の国家権力機関と連邦構成主体の国家権力機関との関係

第 77 条

第 1 項 共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区の国家権力機関のシステムは、ロシア連邦の憲法体制の基本原則と、連邦法によって定められている代議制国家権力諸機関および国家権力の執行諸機関の組織の一般原則とに従って、ロシア連邦の連邦構成主体によって独自に定められる。

第 2 項 ロシア連邦の管轄事項、およびロシア連邦とロシア連邦の連邦構成主体とのあいだの共同管轄事項に関するロシア連邦の権限においては、連邦執行権力諸機関およびロシア連邦の連邦構成主体の執行権力諸機関は、ロシア連邦における単一の執行権力システムを形成する。

1.3.1. 連邦構成主体ごとに独自の国家権力システム

第 77 条第 1 項にあるように、連邦構成主体は、憲法および連邦法の枠内で、独自の国家権力機関のシステムをつくることができる。

首長（執行国家権力機関の長）の名称の多様性

大統領、知事 губернатор、市長 мэр（モスクワ）、行政長官 глава администрации

行政府（執行国家権力機関）の名称の多様性

政府 правительство（共和国、モスクワ、サンクト・ペテルブルクなど）；

行政府 администрация

議会（代議制国家権力機関）の名称の多様性

州議会 областная дума；立法議会 законодательное собрание

1.3.2. 連邦執行権力機関と連邦構成主体の執行権力機関との垂直的構造（中央集権制）

第 5 条第 3 項、第 77 条第 2 項にあるように、国家権力システムの統一性がはかられており、執行権力機関については、単一の執行権力システムが形成されている

2. 大統領

2.1. 大統領についての基本規定と執行権力との関係

第 80 条

第 1 項 ロシア連邦大統領は、国家元首 глава государства である。

第 2 項 ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法、人および国民の権利および自由の保証人 гарант である。
ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法の定める手続きにより、ロシア連邦の主権、その独立および国家的一体性の保持に関する措置を講じ、国家権力諸機関の調和的な活動および協力を保障する。

第 83 条

ロシア連邦大統領は、

a) 国家会議の同意を得て、ロシア連邦政府議長を任命する。

б) ロシア連邦政府の会議の議長を務める権利を有する。

в) ロシア連邦政府の総辞職についての決定を採択する。

г) ロシア連邦政府議長の提案に基づいて、ロシア連邦政府副議長および連邦大臣を任命し、解任する。

2.1.1. 国民に対する「保証人」としての大統領

第80条第1項の規定は、一般的なものであるが、第2項の規定によれば、人権や自由は大統領によって保証されるものであると読み、大統領すなわち国家元首が単に国家を代表するというだけでなく、まさに国民に対する「保証人」であるという、ユニークな規定となっている。

この考え方は、立憲主義の立場から考えると、かなり問題があるように思われる。つまり人権や自由は、大統領によって保証されるものではなく、生まれながらにして人が持っているものであり、そのことは大統領によってではなく憲法によって確認されるものであり、大統領は公権力として憲法遵守義務を負うものである。

2.1.2. 超然たる国家元首としての大統領

第80条第2項の、大統領が、政府および議会などの国家権力諸機関の調和的活動と協力を保証するとする考え方は、大統領が、あたかも執行権と立法権の上に超然と立つ存在として考えられていると理解できるが、これは三権分立という近代憲法原理からやや逸脱しているように思われる。

しかし、他方で、第83条では、大統領が、政府議長・副首相・大臣の任命、政府の会議の主宰、政府総辞職の決定の採択を行うなど、明らかに政府すなわち執行権力の長であることが示されており、政府が大統領から離れた独立した存在ではないことは明らかである。

つまり、第80条2項に規定されている三権から超然とした大統領という構造と、第83条における執行権の長としての大統領という構造に、矛盾が存在しているように見える。

2.2. 大統領の法律に対する署名・公布・拒否権

第84条

ロシア連邦大統領は、

- г) 国家会議に法案を提出する。
- д) 連邦の法律に署名し公布する。

第90条

第1項 大統領は、大統領令および大統領命令を発令する。

第107条

第1項 採択された連邦の法律は、署名および公布のために、5日以内にロシア連邦大統領に送付される。

第3項 ロシア連邦大統領が、連邦の法律を受け取った日から14日以内にそれを拒否したときは、国家会議および連邦会議は、ロシア連邦憲法の定める手続きに従って、当該法律をあらためて審議する。再審議に際して、連邦の法律が以前採択されたままの内容で、連邦会議メンバーおよび国家会議議員の総数の3分の2以上の多数の賛成を得たときには、大統領は7日以内にそれに署名し、公布しなければならない。

2.2.1. 立法権による大統領に対する規制

大統領は、国家権力機関として、連邦憲法および連邦法に従って、行動し、憲法と法律の定める枠内において大統領令および大統領命令を発令することができる。したがって、立法権力は、大統領の行動、ならびに大統領令および大統領命令を規制することができる。

2.2.2. 大統領の拒否権

大統領は、法案を提出することができるだけでなく、連邦法の署名を拒否することによって、間接的に立法権力に関与することもできる。むろん大統領の拒否権は絶対ではなく、連邦会議および国家会議

における3分の2の多数決によって覆することができる。

近代的三権分立原則では、立法権は議会によって排他的に独占されている。執行権は、立法権が作りだした憲法および法律によって縛られている。この点に着目すれば、三権分立は、立法権優位とも見える。しかし、ロシア連邦憲法では、大統領に、拒否権、法案提出権、大統領令および大統領命令の発令権を認めることで、大統領が立法権に完全に従属しないシステムを作りだしている。

2.3. 大統領による議会解散権

第 84 条

ロシア連邦大統領は、

6) ロシア連邦憲法の定める場合において、その定める手続きに従って、国家会議を解散する。

第 109 条

第 1 項 ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法第 111 条および第 117 条によって定められている場合において、国家会議を解散することができる。

第 3 項 国家会議の選挙の日から 1 年以内は、ロシア連邦憲法第 117 条の定めることに基づいて国家会議を解散することはできない。

第 111 条

第 4 項 提案されたロシア連邦政府議長の候補者を国家会議が 3 回拒否した場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府議長を任命し、国家会議を解散して新しい選挙を公示する。

第 117 条

第 3 項 国家会議は、ロシア連邦政府に対する不信任を表明することができる。ロシア連邦政府に対する不信任についての決定は、国家会議議員総数の過半数によって決定することができる。国家会議によるロシア連邦政府不信任が表明された場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府の総辞職を宣言することもできるし、あるいは国家会議の決定に同意しないこともできる。国家会議が 3 カ月以内に再びロシア連邦政府に対する不信任を表明したときは、ロシア連邦大統領は、政府の総辞職を宣言するか、または国家会議を解散する。

第 4 項 ロシア連邦政府議長は、国家会議に対してロシア連邦政府新任の問題を提起することができる。国家会議が新任を拒否した場合には、大統領は、7 日以内にロシア連邦政府の総辞職についての決定を採択するか、または国家会議の解散についての決定を採択する。

2.3.1. 大統領による国家会議の解散

ロシア連邦憲法は、ソ連憲法が人民代議員大会および最高ソヴィエトの解散について定めていなかったのとは対照的に、国家会議の解散について定めている。国家会議の解散は、任意にできるわけではないが、規定を見る限り、大統領の側に主導権があるように見える。

2.3.2. 国家会議の解散についての条件

国家会議の解散の要件は主として 2 つあり、それぞれ第 111 条および第 117 条に規定されているので、それぞれ 111 条解散および 117 条解散と呼ぶことにする。

111 条解散

政府議長任命に関連してなされる解散。

大統領の任命した政府議長を連続 3 回拒否した場合、大統領は政府議長を任命し国家会議を解散する。

大統領が、国家会議の承認を得ることが困難と予想される政府議長を任命し続ければ、解散に至る

ことになる。政府議長の任命は大統領の専管事項であるから、この解散は、大統領の側に主導権がある。

117 条解散

政府不信任に関連してなされる解散。

憲法の規定によれば、国家会議が3カ月の間に2回、政府不信任を採択すると、大統領は、政府総辞職か国家会議解散かどちらかを選択しなければならない。

政府不信任は、国家会議の側が行うことであるから、この解散は、国家会議の行為から始まるが、解散するか否かの決断は最終的には大統領が握っていることから、やはり大統領の側にある程度は主導権が握られているとも言える。

実際の事例では、1回目の不信任の採択のあと、大統領は、政府の改造を行って2度目の採択を回避しているので、やはり政府不信任の採択は、国家会議側が大統領に対して政府の改造や政策の変更を迫る有効な手段であることがわかる。

また第109条第3項の規定により、国家会議選挙後1年間は、国家会議が政府不信任を3カ月以内に2度採択すると、政府総辞職が必須となる。したがって、国家会議選挙後1年間は、政府はとくに国家会議との協調を考慮する必要がある。

解散は、必ずしも国家会議議員にとって都合が悪いわけではない。解散時期と国家会議の任期との関係もある。ある会派が、その議席増に有利な状況で国家会議を解散したいと考えることもあり得る。とくに野党にとって、政府の失政のタイミングを見計らって解散に持ち込み、国家会議選挙を実施すれば野党の議席増につながるであろう。しかし、そうした状況の場合、大統領は、国家会議の解散ではなく政府総辞職を選択せざるを得ない。つまり、政府不信任は、大統領あるいは政府と国家会議とのあいだの最も重要な政治的駆け引きの道具である。

2.4. 大統領と立法権と司法権

第83条

ロシア連邦大統領は、

e) 連邦会議に対して、ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高仲裁裁判所の裁判官の候補者、ならびにロシア連邦検事総長の候補者を提案し、その他の連邦裁判所の裁判官を任命する。

第102条

第1項 連邦会議の管轄に属するのは次の事項である。

ж) ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高仲裁裁判所の裁判官の任命。

з) ロシア連邦検事総長の任命および解任。

2.4.1. 司法権の人事権

司法権の重要ポストの人事権は、大統領が提案権を持ち、連邦会議がそれに同意するか、しないというかたちで行使されることからすれば、一義的には、大統領が握っていると考えられる。しかし、連邦会議の同意が得られない場合には、大統領の任命したい人物がその地位につけないことになる。

したがって、司法権の人事については、大統領（執行権）と立法権はバランスが取られていると言える。

2.4.2. 司法権と、他の二権とのバランス

人事は別として、司法権が他の二権とどのような関係にあるかは、違憲立法審査、大統領令の適法性の審査、行政訴訟に対する判断といった、通常の司法権の行使にかかっている。

3. 連邦議会

3.1. 連邦議会に関する基本規定

第94条 ロシア連邦の連邦議会 Федеральное Собрание はロシア連邦の代議制・立法機関である。

第95条

第1項 連邦議会は連邦会議 Совет Федерации と国家会議 Государственная Дума の2院 палат からなる。

第2項 連邦会議はロシア連邦の各連邦構成主体の代議制国家権力機関の代表1名、執行権力機関の代表1名の2人ずつの代表によって構成される。

第3項 国家会議は450名の議員 депутат によって構成される。

第96条

第1項 国家会議は4年の任期で選挙される。

第2項 連邦会議の編成手続きおよび国家会議議員の選出の手続きは、連邦法によって定める。

3.1.1. 下院の名称

下院の名称の「国家会議 Государственная Дума」は、ソ連時代のソヴィエト Совет の名称を継承せず、帝政議会の下院の名称をそのまま継承した。

→ロシアの議会の「伝統」、立憲主義の「復活」を意識

→国旗も帝政期の商業（民間）旗を継承

→国章はピザンチン帝国以来の伝統の「双頭の鷲」

3.1.2. 上院の名称

帝政期の上院であった国家評議会 Государственный Совет の名称は、2000年9月1日の大統領令によって大統領を補佐する連邦構成主体首長の会議の名称として復活した。国家評議会は、法律ではなく大統領令によって設置された機関であるので憲法上の、あるいは法的な権限はなく、大統領府に付属する連邦大統領の諮問機関ないし執行権力機関の一部と解される。

3.1.3. 「議員」という名称

第95条で明らかなように議員 депутат とは国家会議のメンバーに対してのみ用いられる概念である

第96条で明らかなように、国家会議は選挙により選出されるが、連邦会議は別の方法により「編成」されることになっている（ただし、1993～95年の連邦会議は選挙によって選出されており、選挙による選出を禁止しているわけではない）。

3.2. 連邦会議と国家会議の権限

3.2.1. 連邦会議の管轄権

第102条

第1項 連邦会議の管轄権には以下の事項が含まれる。

а) ロシア連邦の連邦構成主体の境界線の変更の承認

б) 戒厳令の導入についての大統領令の承認

в) 非常事態の導入についての大統領令の承認

г) ロシア連邦領土外におけるロシア連邦軍の使用の可能性についての問題の決定

- д) ロシア連邦大統領選挙の公示
- е) ロシア連邦大統領の罷免
- ж) ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高仲裁裁判所の判事の任命
- з) ロシア連邦検事総長の任命および解任
- и) 会計検査院副院長および検査官の半数の任命および解任

3.2.2. 国家会議の管轄権

第 103 条

第 1 項 国家会議の管轄権には以下の事項が含まれる。

- а) ロシア連邦政府議長についてロシア連邦大統領に同意を与えること
- б) ロシア連邦政府の信任についての問題の決定
- в) ロシア連邦中央銀行議長の任命と解任
- г) 会計検査院院長および検査官の半数の任命および解任
- д) 連邦の憲法的法律に従って活動する人権に関する全権代表の任命と解任
- е) 大赦の公示
- ж) ロシア連邦大統領の罷免のための弾劾の提起

3.4. 国家会議内の機構

3.4.1. 院内会派と議員グループ

院内会派 фракция と議員グループ депутатская группа は国家会議の活動において平等の権利を持つ

院内会派：連邦選挙区および単独議席選挙区から国家会議に選出された選挙団体を基礎に結成

第 4 期国家会議では、統一ロシア、ロシア連邦共産党、祖国、ロシア自由民主党の 4 院内会派が編成された

議員グループ：院内会派に所属しない 35 名以上の議員によって結成

第 4 期国家会議では、若干名の無所属議員のほかは、すべていずれかの院内会派に所属したため、議員グループが編成されている

院内会派および議員グループの指導者は、国家会議の活動事項について運営上の決定を事前に準備する国家会議評議会に議長団とともに参加する

院内会派および議員グループは、各委員会の議長および副議長を指名し、また委員会の委員名簿を調整する

3.4.2. 国家会議の議長団 Руководящий состав Государственной Думы

院内会派および議員グループの代表により議長団を構成

議長 統一ロシア

第 1 副議長 (2 名) 統一ロシア (2 名)

副議長 (8 名) 統一ロシア (5 名)、ロシア連邦共産党、祖国、ロシア自由民主党

3.4.3. 国家会議の常任委員会と特別委員会

常任委員会 Комитеты Государственной Думы

特別委員会 Комиссия Государственной Думы

3.5. 立法手続き

3.5.1. 立法発議権

ロシア連邦大統領、連邦会議、連邦会議のメンバー、国家会議議員、ロシア連邦政府、連邦構成主体の立法（代議制）機関が持つ

3.5.2. 起草

国家会議に提出された法案は、国家会議議院運営委員会の監督下で登録され、国家会議評議会により、しかるべき国家会議常任委員会に付託され、起草ないし審議される

3.5.3. 審議

常任委員会で起草ないし審議され、準備の整った法案は、国家会議での審議に上程される。上程された法案の審議は、3回の読会で行われるが、第3読会まで行われずに第1ないし第2読会で採択されることもある。

3.5.4. 採択および上院への送付

国家会議で議員総数の過半数の賛成により採択された法案は、5日以内に連邦会議に送付される。連邦会議の過半数の賛成がある場合、または14日以内に審議が行われない場合、連邦会議は法案を承認したものと見なす。否決した場合は、両院協議委員会を設置することができ、国家会議の再審議に付される。国家会議の議員総数の3分の2で採択された場合、連邦会議の否決を覆すことができる。

3.5.5. 大統領による署名

連邦会議で承認されるか、または国家会議の3分の2の多数で採択された法律は、5日以内にロシア連邦大統領に送付され、大統領は、14日以内にこれに署名して公布する。ロシア連邦大統領が法律の署名を拒否した場合、再審議に付されるが、両院のそれぞれ3分の2の多数決があれば、大統領の拒否を覆すことができる。

